

Hentze, Tobias

Research Report

Stellungnahme zum Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020 für den Freistaat Thüringen: Anhörungsverfahren des Haushalts- und Finanzausschusses zur Drucksache 6/2655

IW-Report, No. 38/2016

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hentze, Tobias (2016) : Stellungnahme zum Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020 für den Freistaat Thüringen: Anhörungsverfahren des Haushalts- und Finanzausschusses zur Drucksache 6/2655, IW-Report, No. 38/2016, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157199>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Stellungnahme zum Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020 für den Freistaat Thüringen

Anhörungsverfahren des Haushalts- und Finanzausschusses zur Drucksache 6/2655

Autor:

Tobias Hentze

Telefon: 0221 4981-748

E-Mail: hentze@iwkoeln.de

12. Dezember 2016

Inhalt

1. Rahmenbedingungen.....	3
2. Einnahmenseite	4
3. Ausgabenseite	10
4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	14
Literatur	16

1. Rahmenbedingungen

Vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden Schuldenbremse und dem damit einhergehenden Verbot der Neuverschuldung sind enge Spielräume für die Landesregierung abzusehen. Das gleichzeitige Auslaufen des Solidarpakts II bedeutet, dass das Land Thüringen im Jahr 2020 auf Fördermittel in Höhe von 2,6 Milliarden Euro im Vergleich zum Jahr 2005 verzichten muss. Gleichzeitig laufen die Regelungen zum bisherigen Länderfinanzausgleich im Jahr 2019 aus. Bund und Länder haben sich am 14. Oktober 2016 auf eine Neuordnung der Bund-Länder-Financen geeinigt. Danach erhalten die Bundesländer unter anderem einen größeren Anteil der Umsatzsteuer, so dass die Einnahmeseite gestärkt wird. Auch die aktuelle Steuerschätzung sagt für die kommenden Jahre weiterhin deutlich steigende Steuereinnahmen voraus (BMF, 2016a).

Eine Voraussetzung dafür ist reales Wirtschaftswachstum, das in Thüringen in den vergangenen 15 Jahren mit knapp 1,2 Prozent leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts lag (VGRdL, 2016). Die Wachstumsaussichten hängen nicht zuletzt von der Entwicklung der Bevölkerung ab, die in Thüringen in den vergangenen Jahren bereits gesunken ist. Auch wenn die aktuelle Flüchtlingsmigration diesen Trend abschwächt, ist mittel- bis langfristig mit einem weiteren Rückgang der Bevölkerung zu rechnen. Dadurch werden die Steuereinnahmen auf längere Sicht spürbar zurückgehen, sofern die Politik nicht gegensteuert (Beznoska/Hentze, 2016).

Auch die Ausgabenseite wird in den kommenden Jahren von den Lasten des demografischen Wandels geprägt sein. Zudem bedarf es vor allem im Zuge der Digitalisierung weiterer Investitionen in die Infrastruktur. Auch die Integration der Flüchtlinge wird weitere Mittel erfordern.

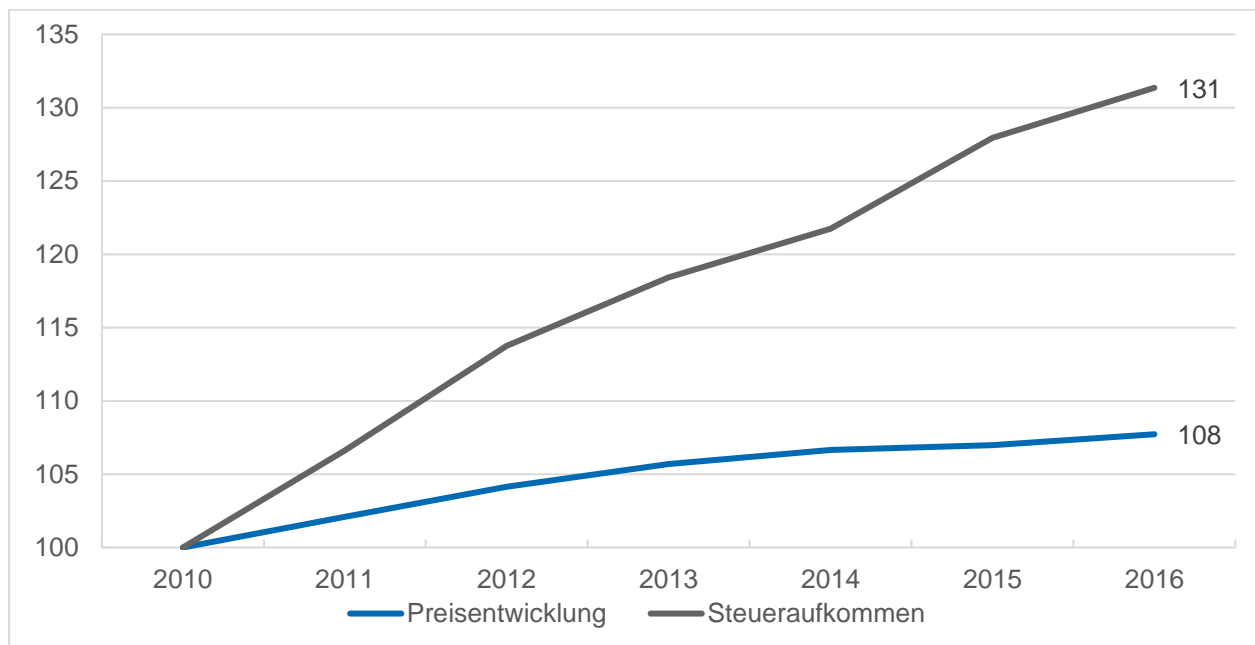
Trotz der Herausforderungen auf der Ausgabenseite sollte die Schuldentilgung nicht aus dem Blickfeld geraten. Der Schuldenstand von Land und Gemeinden je Einwohner liegt in Thüringen bei 8.580 Euro und damit unterhalb des Bundesdurchschnitts von 13.500 Euro. Insgesamt beträgt der Schuldenstand von Land und Gemeinden rund 19 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2016). Ohne Berücksichtigung der Kommunen beträgt der Schuldenstand des Landes knapp 16 Milliarden Euro, wobei der Wert je Einwohner oberhalb des Bundesdurchschnitts liegt.

2. Einnahmenseite

Dank der robusten Konjunktur und der hohen Beschäftigung steigt das Steueraufkommen relativ stark an. Von 2010 bis 2016 sind die Steuereinnahmen einschließlich der Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich um gut 30 Prozent gestiegen, während die Inflationsrate über den gesamten Zeitraum nur 8 Prozent betrug (Abbildung 1). Real haben sich die Steuereinnahmen damit um mehr als ein Fünftel erhöht.

Abbildung 1: Steuereinnahmen einschließlich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich im Freistaat Thüringen 2010 bis 2016

Index: 2010 = 100



Quellen: Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020; IW Köln

In der Folge konnte die Landesregierung in den Jahren vor der betrachteten mittelfristigen Finanzplanung nicht nur Schulden tilgen, sondern auch eine Rücklage aufbauen. Durch Entnahmen aus der Rücklage in Höhe von planmäßig etwa 240 Millionen Euro als zusätzlichen Einnahmen kann eine Schuldenaufnahme in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 vermieden werden. Allerdings halbiert sich dadurch die Rücklage.

Auch für die Zukunft geht die Landesregierung davon aus, dass die Steuereinnahmen deutlich steigen werden. Laut mittelfristigem Finanzplan beträgt das Wachstum der Steuereinnahmen in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 3 Prozent. Damit orientiert sich die Landesregierung weitgehend an der Steuerschätzung vom Mai 2016, die auf Landesebene von Wachstumsraten

zwischen 3 und 4 Prozent pro Jahr bis 2020 ausgeht (BMF, 2016a). Weitere reale Steigerungen wären damit die Folge, selbst wenn die Inflationsrate in naher Zukunft wieder bei den anvisierten knapp 2 Prozent liegen sollte. Entsprechend steigt dadurch auch die Steuerdeckungsquote des Freistaats Thüringen bis 2020 auf von derzeit gut 60 Prozent auf knapp 70 Prozent an.

Nicht eingerechnet sind dabei die zusätzlichen Einnahmen aufgrund der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Auf der Grundlage der Einigung zwischen Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 erhalten die Bundesländer ab dem Jahr 2020 zusätzliche Finanzmittel. Für Thüringen bedeutet dies basierend auf der Steuerschätzung für das 2019 zusätzliche Einnahmen in Höhe von 472 Millionen Euro (Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin, 2016). Da die Einigung zum Zeitpunkt der Erstellung des mittelfristigen Finanzplans noch nicht erzielt war, hat die Landesregierung den bisherigen Finanzausgleich fortgeschrieben. Die sich aufgrund der Einigung ergebenden Mehreinnahmen sind somit nicht Bestandteil der Finanzplanung, sondern werden lediglich nachrichtlich in der Finanzplanung als Szenario dargelegt.

Allerdings ist die Landesregierung von einer Fortführung der Entflechtungsmittel in Höhe von gut 100 Millionen Euro im Jahr 2020 ausgegangen. Diese fallen jedoch nach der Neuordnung weg und sind implizit Bestandteil der Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich im Jahr 2020. Gegenüber dem mittelfristigen Finanzplan erhöhen sich die Einnahmen damit näherungsweise um die Differenz. Insgesamt steigen die Einnahmen gegenüber dem mittelfristigen Finanzplan ab dem Jahr 2020 also um etwa 370 Millionen Euro. Der exakte Wert hängt nicht zuletzt von der Entwicklung der Steuereinnahmen bis dahin ab. In den Jahren nach 2020 steigen die Mehreinnahmen aufgrund der teilweisen Dynamisierung der zusätzlichen Mittel voraussichtlich weiter an. Einschließlich dieser zu erwartenden Mehreinnahmen wachsen die Einnahmen des Freistaats Thüringen in den Jahren 2017 bis 2020 im Durchschnitt voraussichtlich um mehr als 4 Prozent statt um 3 Prozent.

Aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts II erhält der Freistaat Thüringen ab dem Jahr 2020 allerdings keine Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten mehr. Bis dahin wird der Betrag schrittweise von 615 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 300 Millionen Euro im Jahr 2019 abgesenkt. Die höheren Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich (über-)kompensieren aber die wegfallenden Zuweisungen. Insgesamt steigen die Einnahmen des Landes damit trotz Auslaufen des Solidarpakts II auch im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr an. Im mittelfristigen Finanzplan wird noch von einem Rückgang von 10,0 Milliarden Euro auf 9,8 Milliarden Euro ausgegangen.

Gleichzeitig verbessert sich die Finanzkraft des Freistaats gemessen am Durchschnitt der Bundesländer in den kommenden Jahren. In Prozent des Länderdurchschnitts ausgedrückt ist die originäre Finanzkraft Thüringens, der die primäre Steuerverteilung ohne Umsatzsteuer zugrunde liegt, von 53,3 Prozent im Jahr 2014 auf 55,2 Prozent im Jahr 2015 gestiegen. Laut mittelfristigem Finanzplan wird eine nochmal um insgesamt 1,5 Prozentpunkte steigende Finanzkraft bis 2020 erwartet. Dies ist ein Indiz dafür, dass Thüringen wirtschaftlich und finanzpolitisch im Vergleich zu den anderen Bundesländern aufholt. Laut mittelfristigem Finanzplan sinkt der Solidarbeitrag der anderen Bundesländer und des Bundes bis zum Jahr 2019 leicht. Allerdings verändert sich das grundsätzliche Bild dadurch nicht. Unter Berücksichtigung des Umsatzsteuervorwegausgleichs erhielt Thüringen im Jahr 2015 mehr als 2,1 Milliarden Euro aus den verschiedenen Stufen des Finanzausgleichssystems (Tabelle 1). Das entspricht auf der Einnahmenseite mehr als jedem fünften Euro. Der Finanzausgleich ist und bleibt eine wichtige Einnahmequelle für den Freistaat Thüringen.

Tabelle 1: Saldo Länderfinanzausgleich für Thüringen 2015
in 1000 Euro

Länderfinanzausgleich	2015
Umsatzsteuervorwegausgleich	1.326.739
Länderfinanzausgleich im engeren Sinne	580.716
Bundesergänzungszuweisungen	238.149
Gesamt	2.145.604

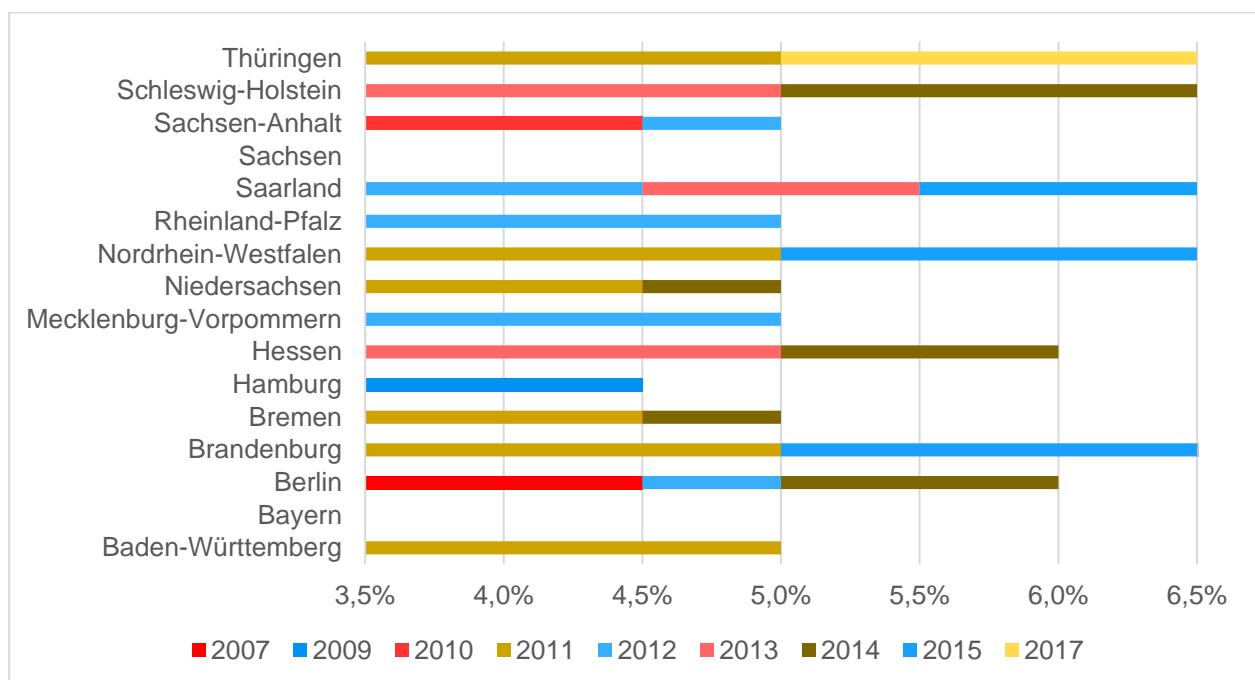
Quellen: BMF, 2016b; IW Köln

Der vereinbarte Kompromiss zwischen der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten für die Zeit ab dem Jahr 2020 sichert den Ländern zwar mehr Finanzmittel zu, ist aus ökonomischer Sicht jedoch kein Fortschritt. Die Anreize für die Bundesländer, die eigene Wirtschaftskraft zu stärken, bleiben bei dem beschlossenen Modell der Ministerpräsidenten gering (Hentze, 2015a). Ein zukunftsorientiertes System sollte vor allem mehr Steuerautonomie für Länder und Kommunen ins Auge fassen. Dadurch würde auf der Einnahmenseite eine größere Flexibilität ermöglicht, falls die Notwendigkeit steuerlicher Anpassungen unumgänglich ist. Beispielsweise könnte so nach Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 für den Fall eines Haushaltsdefizits automatisch ein Anpassungsmechanismus auf der Einnahmenseite greifen, zum Beispiel in Form eines Zuschlags auf die Einkommensteuer.

Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs fungieren zudem als Anreizmechanismus zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Grund hierfür ist die fiktive Berücksichtigung der Grunderwerbsteuereinnahmen für die Ermittlung der Finanzkraft eines Bundeslandes. Bei dem gefundenen Kompromiss zwischen Bund und Ländern wurde diese Fehlkonstruktion nicht behoben. Vor diesem Hintergrund ist die Erhöhung der Grunderwerbsteuer in Thüringen um 1,5 Prozentpunkte auf 6,5 Prozent zum 1. Januar 2017 wenig überraschend. Im Jahr 2017 sollen dadurch 32 Millionen Euro mehr in die Finanzkasse fließen.

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer machen circa 2 Prozent der gesamten Steuereinnahmen des Freistaats Thüringen aus. Der Grunderwerbsteuersatz ist nach der Erhöhung in keinem Bundesland höher als in Thüringen. In Bayern und Sachsen liegt der Steuersatz dagegen bei 3,5 Prozent (Abbildung 2). Für die Standortqualität ist diese Steuererhöhung negativ zu bewerten.

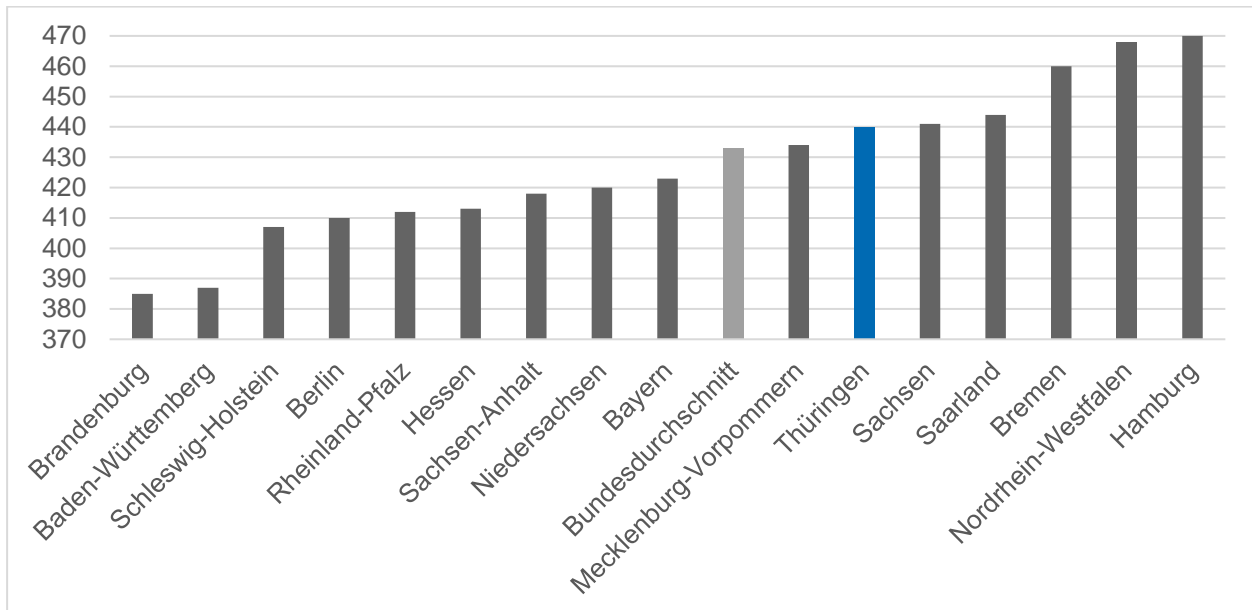
Abbildung 2: Erhöhung der Grunderwerbsteuer 2007 bis 2017
ausgehend von 3,5 Prozent



Anmerkung: keine Erhöhungen in den Jahren 2008 und 2016; keine Erhöhungen in Bayern und Sachsen.
Quellen: BMF; IW Köln

Hinzu kommt eine bereits vergleichsweise hohe Belastung durch die Gewerbesteuer. Nur in fünf Bundesländern ist der durchschnittliche Hebesatz höher als in Thüringen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Gewogene Gewerbesteuerhebesätze nach Bundesländern
für das Jahr 2016 in Prozent



Datenbasis: 677 Gemeinden ab 20.000 Einwohnern.
Quelle: DIHK, 2016

Für die Einnahmenseite bestehen ungeachtet der hohen Steuersätze in den kommenden Jahren erhebliche Risiken. Neben der grundsätzlichen Gefahr konjunktureller Dämpfer muss aufgrund des Brexits mit einem leicht abgeschwächten Wirtschaftswachstum zumindest für das kommende Jahr gerechnet werden (ifw, 2016, 4 f.).

Zudem hat das Bundeskabinett Einkommensteuerentlastungen für die Jahre 2017 und 2018 beschlossen, die in der mittelfristigen Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sein dürften. In dem Zuge sollen Freibeträge angehoben und die kalte Progression abgebaut werden. Insgesamt beträgt das Entlastungsvolumen beider Jahre zusammen 6,3 Milliarden Euro, wodurch Land und Gemeinden des Freistaats Thüringen ab 2018 schätzungsweise rund 100 Millionen Euro Mindereinnahmen pro Jahr verbuchen werden. Davon entfallen knapp drei Viertel auf den Landeshaushalt.

Die Anhebung der Freibeträge ist dabei verfassungsmäßig geboten, der Ausgleich der kalten Progression dient der Steuergerechtigkeit. Wenn ein Arbeitgeber die Inflation ausgleichen will und den Lohn eines Angestellten um die Inflationsrate erhöht, steigt das Nettogehalt des Angestellten aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs um weniger als die Inflation. Diese heimliche Steuererhöhung wurde in den vergangenen Jahren lediglich zu einem kleinen Teil durch eine Verschiebung des Einkommensteuertarifs ausgeglichen. Dies hat zu einem gewachsenen Mittelstandsbauch geführt, das heißt, Steuerzahler im mittleren

Einkommensbereich geben insbesondere unter Berücksichtigung der Sozialabgaben einen relativ großen Anteil ihres Einkommens an den Staat ab.

Aufgrund der Haushaltsüberschüsse beim Bund und bei vielen Bundesländern fordern derzeit verschiedene Parteien eine Steuerentlastung nach der Bundestagswahl 2017. Eine entsprechende Reform würde im Zeitraum des mittelfristigen Finanzplans zu weiteren Mindereinnahmen führen. Wenn beispielsweise das von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble genannte zusätzliche Entlastungsvolumen von jährlich 15 Milliarden Euro nach der Bundestagswahl realisiert würde, müsste sich die thüringische Landesregierung zusätzlich auf strukturelle Mindereinnahmen in Höhe von ungefähr 170 Millionen Euro einstellen. Bei den Kommunen des Freistaats würden zusätzlich Mindereinnahmen von ungefähr 60 Millionen Euro anfallen.

Zwischenfazit:

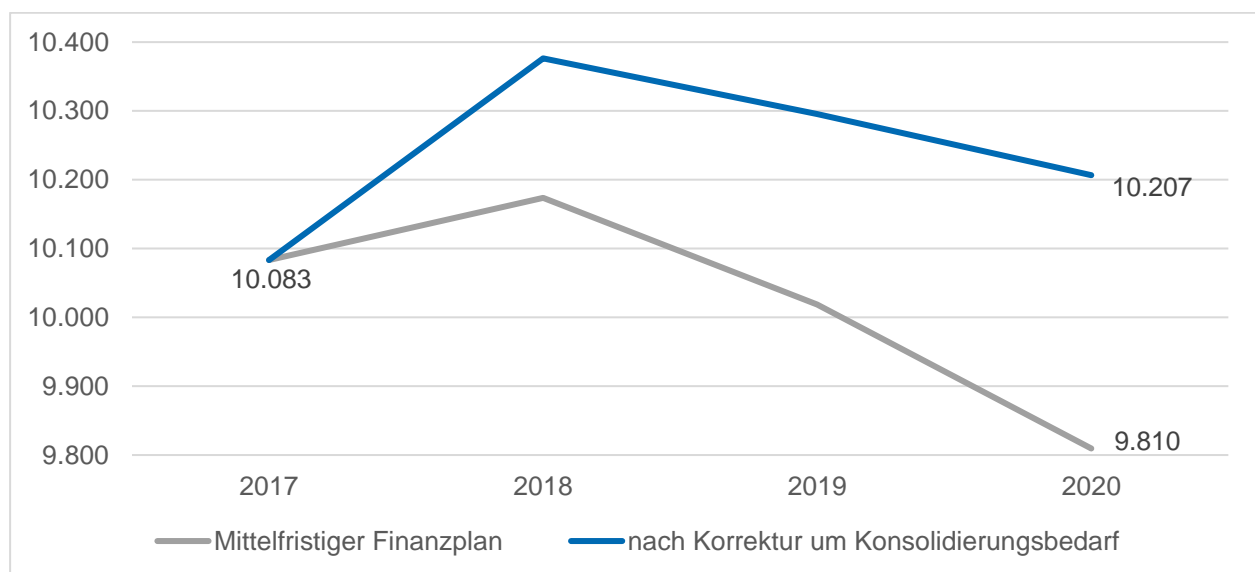
Trotz real steigender Steuereinnahmen infolge der guten konjunkturellen Lage braucht die Landesregierung die Rücklage auf und sorgt durch Steuererhöhungen für eine Schwächung des Standorts. Die Einigung zur Neuordnung der Bundesländer-Finzen verschafft dem Freistaat Thüringen zwar zusätzliche Finanzmittel, verbessert jedoch nicht die Anreize, die eigene Wirtschaftskraft zu stärken.

3. Ausgabenseite

Im mittelfristigen Finanzplan ist insgesamt ein Anstieg der Ausgaben vorgesehen. Im Jahr 2018 sieht die Finanzplanung um knapp 400 Millionen Euro höhere Ausgaben vor 2016. Dabei ist die in der Finanzplanung unterstellte Konsolidierung der Ausgaben noch nicht berücksichtigt. Die für die Jahre 2019 und 2020 dargestellte Rückführung der Ausgaben ergibt sich weitgehend daher, dass ein Konsolidierungsbedarf in dreistelliger Millionenhöhe jeweils für 2018, 2019 und 2020 bereits implizit als erfüllt angenommen wird. Der antizipierte Konsolidierungsbedarf vermindert dementsprechend die Ausgabenhöhe. Folglich ergibt sich die Höhe der Ausgaben aus der Notwendigkeit, eine Finanzierungslücke auszuschließen. Tatsächlich übersteigen ohne Berücksichtigung des Konsolidierungsbedarfs die eingestellten Ausgaben in den Jahren 2018 bis 2020 die Einnahmen (Abbildung 4). Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse von Bedeutung.

Abbildung 4: Entwicklung der Ausgaben von 2017 bis 2020

Finanzplan mit und ohne Bereinigung um den Konsolidierungsbedarf, in Millionen Euro



Quellen: Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020; IW Köln

Fast jeder zweite Euro aus Steuereinnahmen wird für Personal ausgegeben. Trotz eines anvisierten Stellenabbaus steigen die Personalausgaben von 2016 bis 2020 um 235 Millionen Euro an. Zweifelsfrei sind die personalintensiven Bereiche Bildung, innere Sicherheit, Justiz und Finanzverwaltung aus Landessicht von enormer Bedeutung. Angesichts des bestehenden Konsolidierungsbedarfs sollten jedoch Effizienzgewinne verfolgt und weitergehende Einsparungen bei den Personalausgaben geprüft werden. In dem Zusammenhang sind auch die steigenden Pensionslasten zu berücksichtigen. Die wachsende Zahl von

Versorgungsempfängern in Kombination mit einer längeren durchschnittlichen Bezugsdauer der Pensionen wird zu erheblichen Kostensteigerungen führen. Von 2015 bis 2020 wachsen die Versorgungsausgaben laut mittelfristigem Finanzplan um rund 60 Prozent auf etwa 210 Millionen Euro an. Dieser Trend wird sich im kommenden Jahrzehnt nochmals verstärken. Zwar verfügt der Freistaat Thüringen über einen Pensionsfonds für die künftigen Versorgungslasten, allerdings entspricht die gesamte Rücklage mit gut 200 Millionen Euro beispielweise lediglich den Versorgungskosten des Jahres 2020. Allerdings ist es auch nicht realistisch, dass ein Pensionsfonds die gesamten Versorgungslasten mehrerer Jahre finanzieren kann, vielmehr sollen damit aufgrund des demografischen Wandels auftretende Spitzen abgedeckt werden. Vor diesem Hintergrund bestehen Zweifel daran, dass der Haushalt auf die steigenden Pensionslasten ausreichend vorbereitet ist. Das Nachhaltigkeitsmodell, also die Tilgung von Altschulden mit den Mitteln, die das Land bei der Einstellung neuer Beamter im Vergleich zu einem Angestellten spart, ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Mit Blick auf den Zeithorizont des mittelfristigen Finanzplans fällt dieser Schritt jedoch relativ klein aus. Zudem ist grundsätzlich der Ausbau des Pensionsfonds einer alternativen Tilgung von Altschulden vorzuziehen. Aus politökonomischer Sicht ist es unsicher, ob im Laufe der Jahre der gewonnene Haushaltsspielraum geschaffen würde, um die zunehmenden Pensionslasten zu finanzieren, oder ob stattdessen nicht doch eher neue, zweckfremde Schulden aufgenommen würden – auch nach 2020. Denn ob die Schuldenbremse tatsächlich ein wirksames Instrument gegen eine Neuverschuldung der Länder darstellt, ist aufgrund mangelnder Sanktionsmöglichkeiten zumindest fraglich. Daher dient mit Blick auf die künftigen Versorgungslasten der Pensionsfonds eher dem Ziel solider Staatsfinanzen als der Abbau von Altschulden (Hentze, 2015b). Aufgrund des derzeit geringen Zinsniveaus und der Langfristigkeit der Aufgabe könnte eine teilweise Anlage der Finanzmittel in risikobehaftete Wertpapiere dabei sinnvoll sein.

Aktuell kommen zu den absehbaren Versorgungsausgaben die für den Landeshaushalt viel schwerer kalkulierbaren Kosten im Rahmen der Flüchtlingshilfe hinzu. Zweifelsfrei ist eine Unterstützung durch den Bund unerlässlich, gleichzeitig muss sich auch das Land auf weitere finanzielle Belastungen einstellen. Ob diese bereits vollständig im Haushalt abgebildet sind oder ob die eingestellten Mittel die tatsächlichen Anforderungen überschätzen, bleibt abzuwarten. Auch wenn die Anzahl ankommender Flüchtlinge in den vergangenen Monaten sehr stark zurückgegangen ist, ist alleine die Integration der rund 890.000 im Jahr 2015 gekommenen Flüchtlinge eine langfristige und zumindest im Zeitraum des mittelfristigen Finanzplans kostenintensive Aufgabe für Politik und Gesellschaft. Die Finanzierung der Flüchtlingshilfe zeigt zudem, dass in der Finanzpolitik aktuell kaum Spielraum besteht, um auf außergewöhnliche Situationen reagieren zu können, ohne vom Weg der Haushaltskonsolidierung abzukommen.

Dabei profitiert die öffentliche Hand auf der Ausgabenseite seit einigen Jahren von den historisch niedrigen Zinsen. Auch ohne Aufnahme neuer Schulden senkt die öffentliche Hand durch Umschuldung alter Kredite die Zinsausgaben. Dem mittelfristigen Finanzplan ist nicht explizit zu entnehmen, welche Zinsentwicklung die Landesregierung unterstellt. Aufgrund der kontinuierlich sinkenden Zinsausgabenquote bis zum Jahr 2020 bleibt das derzeitige Zinsniveau offenbar Grundlage der Finanzplanung. Damit verzichtet die Landesregierung auf einen Risikopuffer für den Fall, dass in absehbarer Zeit die Zinswende eingeläutet wird, beispielsweise ausgelöst durch die US-amerikanische Notenbank. Dann wäre eine Anpassung des erwarteten Zinsniveaus erforderlich, was wiederum zu steigenden Haushaltsbelastungen führen würde.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im Vergleich zu früheren Jahren eingesparten Zinsen wäre es wünschenswert, weiteren Spielraum für investive Ausgaben zu schaffen. Es ist unübersehbar, dass öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, vor allem im Zuge der Digitalisierung, in den kommenden Jahren von elementarer Bedeutung sein werden. Grundsätzlich ist die Investitionsquote ein Indikator dafür, inwieweit es gelingt, zukunftsorientierte und wachstumsorientierte Ausgaben zu tätigen. Aus dieser Perspektive gibt eine stagnierende oder sinkende Investitionsquote, wie im mittelfristigen Finanzplan bis 2020 ausgewiesen, Anlass zur Sorge um die Zukunftsfähigkeit eines Landes. Im Jahr 2020 soll die Investitionsausgabenquote laut mittelfristigem Finanzplan mit 13,2 Prozent um 0,2 Prozentpunkte unter dem Wert für 2016 liegen, nachdem sie in den kommenden Jahren zunächst zulegen soll. Diese Planung belegt, dass Investitionen stets als Erste Haushaltskürzungen zum Opfer fallen, womit eine solide Finanzpolitik verfehlt wird. Denn vielmehr wäre eine kontinuierliche Verschiebung der Ausgaben von konsumtiv zu investiv und eine daraus folgende höhere Investitionsquote erstrebenswert.

Ein Vergleich der Bundesländer zeigt, dass Thüringens Investitionsquote gemessen an der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2015 auf Landesebene oberhalb des Länderdurchschnitts lag, auf Ebene der Kommunen jedoch darunter (Tabelle 2). Vor dem Hintergrund des ab 2020 geltenden Verbots der Neuverschuldung sollte die Landesregierung prüfen, inwieweit private Investoren sich an der Finanzierung öffentlicher Investitionsprojekte beteiligen können.

Tabelle 2: Investitionsquoten der Länder und Gemeinden 2015
Investitionen als Anteil der bereinigten Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte)

Bundesland	Land	Gemeinden
Baden-Württemberg	8,9%	15,1%
Bayern	7,5%	21,8%
Brandenburg	10,9%	10,0%
Hessen	6,4%	9,9%
Mecklenburg-Vorpommern	9,1%	8,0%
Niedersachsen	5,2%	11,3%
Nordrhein-Westfalen	8,7%	8,4%
Rheinland-Pfalz	7,9%	10,1%
Saarland	5,6%	9,2%
Sachsen	13,8%	12,4%
Sachsen-Anhalt	8,8%	8,0%
Schleswig-Holstein	5,8%	11,9%
Thüringen	8,9%	11,7%
Berlin	7,4%	-
Bremen	9,7%	-
Hamburg	9,2%	-
Länderdurchschnitt	8,5%	12,5%

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2016; IW Köln

Zwischenfazit:

Die Ausgaben steigen im Zeitraum des mittelfristigen Finanzplans spürbar. Dadurch baut sich ein erheblicher Konsolidierungsbedarf auf, den auch die zusätzlichen Mittel aus dem Länderfinanzausgleich ab dem Jahr 2020 nur leicht mindern. Denn gleichzeitig nehmen die Pensionslasten in den kommenden Jahren immer weiter zu, ohne dass der Haushalt ausreichend darauf eingestellt ist. Zudem stellt sich für die Landesregierung die Herausforderung, trotz der angespannten Haushaltslage und der Einführung der Schuldenbremse, Spielräume für Investitionen zu schaffen, um den Wirtschaftsstandort Thüringen zu stärken.

4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Trotz steigender Einnahmen gelingt es der Landesregierung nicht, am vormals geplanten Tilgungsplan für die Jahre 2016 und 2017 festzuhalten. Vielmehr wird nur durch Entnahmen aus der Rücklage in Höhe von insgesamt gut 240 Millionen Euro ein ausgeglichener Haushalt erreicht. Die Rücklage halbiert sich dadurch und verringert die Spielräume in der Zukunft.

Zwar soll ab dem Jahr 2018 eine geringfügige Schuldentilgung wieder aufgenommen werden, allerdings sorgen die Jahreswerte zwischen 5 und 15 Millionen Euro in den Jahren 2018 bis 2020 für keine Nachhaltigkeit angesichts eines Schuldenbergs in Höhe von fast 16 Milliarden Euro auf Landesebene. Im mittelfristigen Finanzplan für 2015 bis 2019 waren für die Jahre 2018 und 2019 noch eine Tilgung von jeweils rund 30 Millionen Euro vorgesehen. Zudem handelt es sich im aktuellen mittelfristigen Finanzplan eher um eine technische Schuldentilgung aufgrund der Regelung im Zusammenhang mit der Neueinstellung von Beamten. Denn gleichzeitig sieht die Finanzplanung Konsolidierungsbedarf von 400 Millionen Euro bis zum Jahr 2020 vor.

Auch wenn der Freistaat Thüringen aufgrund der Einigung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finzen ab 2020 gegenüber dem mittelfristigen Finanzplan mit Mehreinnahmen von jährlich rund 370 Millionen Euro planen kann, bleibt der Konsolidierungsdruck enorm. Ein wesentlicher Grund dafür sind die rasant und dauerhaft ansteigenden Pensionslasten, für die mit dem bestehenden Pensionsfonds in unzureichender Höhe vorgesorgt ist. Auch das im Grundsatz sinnvolle Nachhaltigkeitsmodell kann erst in vielen Jahren spürbare Wirkung entfalten, vorausgesetzt die Politik hält langfristig daran fest. Aus diesem Grund wäre die Berücksichtigung von kalkulatorischen Altersvorsorgebeiträgen für bereits eingestellte Beamte zu empfehlen, mit denen der Pensionsfonds gestärkt werden könnte.

Die Lösung finanzpolitischer Engpässe sollte nicht primär auf der Einnahmeseite gesucht werden. Steuererhöhungen wie bei der Grunderwerbsteuer sind nicht zielführend, da die Standortqualität dadurch verschlechtert wird. Vielmehr sollten einzelne Ausgabenposten im konsumtiven Bereich kritisch hinterfragt werden, insbesondere bei den Personalkosten. Auch bei Sachmitteln sind Effizienzsteigerungen möglich. Zudem sollte nicht nur jede wieder zu besetzende Stelle auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft werden, sondern auch Förderprogramme und Subventionen.

Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Landes sollten gleichzeitig gestärkt werden. Um jedoch auf dem Papier einen ausgeglichenen Haushalt bei Einführung der

Schuldenbremse zu erreichen, unternimmt die Landesregierung das Gegenteil und kürzt bei den Investitionen. Die zurzeit hohen Steuereinnahmen und geringen Zinsausgaben bieten dabei trotz notwendiger Mehrausgaben in der Flüchtlingshilfe Möglichkeiten zu einer Stärkung der Investitionsquote.

Die Chancen der Digitalisierung sollten in der öffentlichen Verwaltung stärker in den Blickpunkt genommen werden. Thüringens Kommunen schneiden bei der Einführung von E-Government relativ schlecht ab. Beispielsweise werden keine Online-Terminvereinbarungen für Dienstleistungen angeboten.

Insgesamt bestehen für den Haushalt schwer kalkulierbare Risiken. Dazu zählen konjunkturelle Dämpfer mit Auswirkungen auf die Steuereinnahmen sowie ein möglicher Anstieg des Zinsniveaus. Das Erreichen eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts erscheint daher unsicher.

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2016, Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland, IW-Trends, 3/2016, S. 75–93

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016a, Ergebnis der 148. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 02. bis 04. Mai 2016 in Essen, Berlin

BMF, 2016b, Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.-31.12.2015, Berlin

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), 2016, Die bundesweite Übersicht der Realsteuer-Hebesätze 2015 in Städten über 20.000 Einwohner, <http://www.dihk.de/themenfelder/recht-steuern/steuern/finanz-und-haushaltspolitik/realsteuer-hebesaetze> [9.6.2016]

Hentze, Tobias, 2015a, Reform des Länderfinanzausgleichs: Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, IW Policy Paper 38/2015, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Hentze, Tobias, 2015b, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss – Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen, Gesetz über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015), Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme 16/3271

Institut für Weltwirtschaft (ifw), 2016, Deutsche Konjunktur im Herbst 2016, Kieler Konjunkturberichte, Nr. 23, Kiel

Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin, 2016, Beschluss Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020, Berlin

Statistisches Bundesamt, 2016, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2015, Wiesbaden

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL), 2016, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015, Länderergebnisse für Deutschland, Stuttgart